Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3176

Städteverband Schleswig-Holstein

Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Vorsitzende Barbara Ostmeier
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

Unser Zeichen: 20.22.03 zi
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 23.07.2014

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat im vorgezogenen Beteiligungsverfahren zu den wesentlichen Reformelementen seine Positionierung dargelegt. Nach der umfassenden Beteiligung der Mitgliedskörperschaften nehmen wir die Gelegenheit wahr, nachfolgend noch einmal den Gesetzentwurf zu bewerten. Vorausschickend stellen wir fest, dass der Gesetzentwurf einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, um den verfassungsrechtlichen Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs gerecht zu werden. Zusammenfassend ergeben sich im Wesentlichen folgende Anregungen und Bedenken:

- Die Städte in Schleswig-Holstein unterstützen eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs, die zum Ziel hat, die Finanzausgleichsmittel aufgabengerecht zu verteilen und die sowohl die besondere Belastung mit Sozialausgaben als auch die zentralörtlichen Funktionen berücksichtigt. Bei aller Kritik im Detail geht der Gesetzentwurf in seinen Wirkungen genau in die richtige Richtung, indem diejenigen, die viele Aufgaben für sich und andere zu schultern haben, gerechter als bisher von den Mitteln profitieren sollen. Dadurch wird sichergestellt, dass der kommunale Finanzausgleich das Ziel erreicht, den unterschiedlichen Finanzbedarfen, den strukturellen Unterschieden oder der unterschiedlichen Intensität der Aufgabenwahrnehmung Rechnung zu tragen

- Die vertikale Dimension des kommunalen Finanzausgleichs ist noch unzureichend abgebildet. Der Städteverband Schleswig-Holstein erwartet spätestens zum Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes die Rückführung des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich.

- Zugleich ist der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in der Landesverfassung (Art. 49 Abs. 1 aufzuheben.

- Die Verteilungs- und Ausgleichswirkung muss der heterogenen Finanzlage der Kommunen gerecht werden.

- Die zentralen Orte auf jeder Stufe des zentralörtlichen Systems sind zu stärken, mindestens aber hinsichtlich der finanzkraftunabhängigen Zuweisungen nicht schlechter zu stellen als vor der Reform.

- Der Schulbaufonds sollte als Zweckzuweisung wieder eingeführt werden.

- Wegen der direkten Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen der Kreise zu dem kreisangehörigen Bereich sollte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens deklaratorisch im Schulgesetz klargestellt werden, dass eine Erhebungsmöglichkeit von Gastschulbeiträgen der Kreise für Förderzentren G nicht besteht.

- Mit Blick auf die Entwicklungen im Rahmen der Schulkindbetreuung sollte der Mitteleinsatz für Hort/Ganztagsschule flexibilisiert werden.

- Das Verwaltungsorganisationsprinzip des Landesverwaltungsgesetzes sollte für die Städte über 20.000 Einwohner/Innen innerhalb des Finanzausgleichs angemessene Berücksichtigung finden.

- Aufgrund der im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf diskutierten und flächendeckend ankündigten Erhöhung von Kreisumlagesätzen aus Anlass des Gesetzentwurfs erscheint es als zwingend erforderlich, dass die Festsetzung des Kreisumlagesatzes zukünftig einer Genehmigungspflicht durch die Kommunalaufsichtsbehörde unterworfen wird (vgl. z.B. § 56 KrO-NRW oder § 26 FAG Sachsen). Eine solche Genehmigung hätte nach den Grundsätzen einer geordneten und sparsamen Haushaltswirtschaft nach strengen Bewertungsmaßstäben zu erfolgen. Hierzu zählt u.a., dass

    - neben anderen Haushaltsgrundsätzen insbesondere der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft beachtet wird,
    - die im Haushaltsplan des Landkreises veranschlagten Ausgaben in ihrer Gesamtheit vertretbar sind und
    - die dauernde Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden dadurch nicht gefährdet werden (Rücksichtnahmegebot).

    Zu dem bisherigen Anhörungserfordernis sollten weitere Elemente hinzutreten, die dem Gebot der interkommunalen Rücksichtnahme bei der Festlegung von Kreisumlageerhöhungen bessere Geltung verschaffen (z.B. Benehmens- und Darlegungspflichten wie sie in § 55 KrO-NRW festgelegt worden sind).

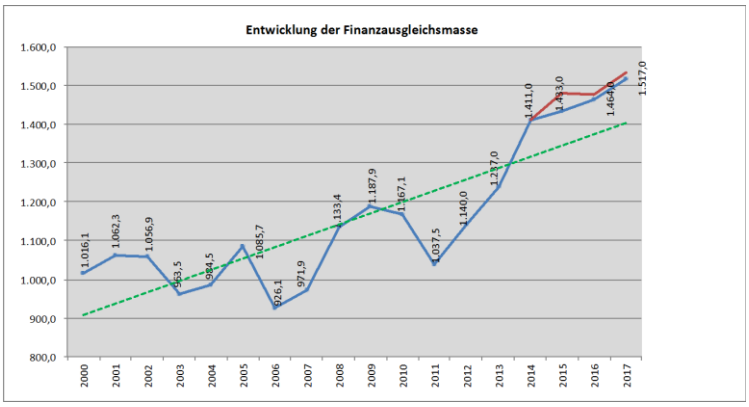
A. Allgemeines

Bevor wir im Rahmen einer Bewertung auf die wesentlichen Änderungen eingehen (nachfolgend unter B.) gestatten Sie uns einige grundsätzliche Vorbemerkungen:

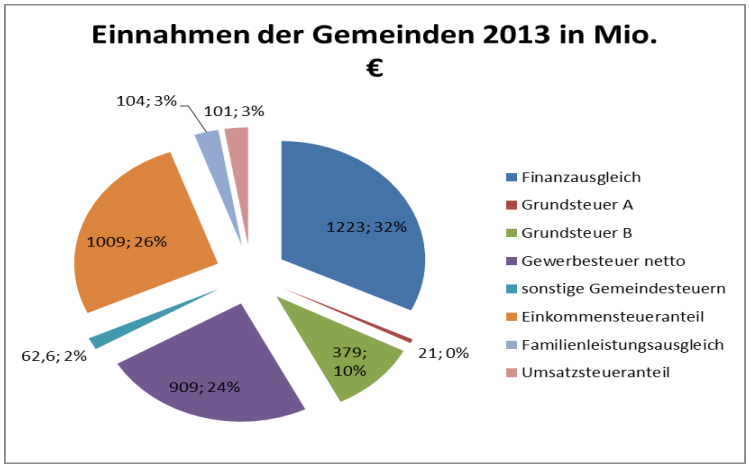
I. Zur Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist eine tragende Säule der Kommunalfinanzierung. Mit rd. 1,2 Mrd. € im Jahr 2013 tragen die durch den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellten Mittel zu rd. 1/3 zur Gesamtfinanzierung der Kommunen bei. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierungswirkung für die einzelne Kommune aufgrund der Ausgleichsfunktion sehr viel höher als 1/3 der Gesamteinnahme ist. Denn viele steuerstarke Städte und Gemeinden erhalten nur wenige oder auch gar keine Finanzausgleichsleistungen. Eine Reihe Städte und Gemeinden tragen durch Abführung einer zusätzlichen Kreisumlage und Finanzausgleichsumlage sogar solidarisch zur Finanzierung anderer Städte, Kreise und Gemeinden bei. Mit den Finanzausgleichszuweisungen wird das Ziel verfolgt, die Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften als Empfänger dieser Zuweisungen tendenziell anzugleichen. Insgesamt erfolgt die Verstärkung der Finanzausstattung bei den Schlüsselzuweisungen im Wesentlichen unter dem Anknüpfungspunkt der mangelnden Einnahmen. Im Rahmen des Finanzausgleichs werden Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (§§ 8 ff. FAG), an die Kreise und kreisfreien Städte (§ 12 ff. FAG), Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben (§ 15 FAG), Konsolidierungshilfen (§ 16a FAG), Fehlbetragszuweisungen (§ 16 b FAG) und Zweckzuweisungen (§ 17 ff. FAG) geleistet.

Die FAG-Masse entwickelt sich im Trend steigend



Rd. 1/3 der Einnahmen entfallen auf das FAG.



II. Zur Finanzlage der kommunalen Körperschaften

Die Finanzlage der Kommunen ist Ende 2011 gekennzeichnet durch:

- einen Anstieg der aufgelaufenen Defizite auf rechnerisch rd. 1.205 Mio. € (Vorjahr 907 Mio. €), wobei es sich zu einem erheblichen Teil noch um Plandaten handelt, (die späteren Ist-Daten werden deutlich günstiger ausfallen und dürften 2010 ca. 825 Mio. € betragen und 2011 in einer Größenordnung von 1.000 Mio. € liegen)
- die Zahl der Kommunen, die für dieses Jahr Fehlbetragszuweisungen vom Innenministerium erhalten haben, beträgt 565 (2010: 58, 2009: 50)
- eine Zunahme der Kassenkredite auf rd. 775 Mio. € (Vorjahr rd. 655 Mio. €) und eine Zunahme der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte durch Kredite und Kassenkredite um rd. 6 % auf 3.687 Mio.€ (Vorjahr 3.470 Mio. €)
- eine Zunahme der Kassenkredite und Schulden der Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte auf 4.169 Mio. € (Vorjahr 3.715 Mio. €)

Für Ende 2012 zeichnet sich folgende Finanzsituation ab:

- Anstieg der aufgelaufenen Defizite auf eine Größenordnung von 1.150 Mio. €
- die Zahl der Kommunen, die für dieses Jahr Fehlbetragszuweisungen vom Innenministerium erhalten haben, beträgt 68 (2011: 56, 2010: 58)
- Zunahme der Kassenkredite auf 916 Mio. € und eine Zunahme der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte durch Kredite und Kassenkredite um rd. 5% auf 3.855 Mio.€ (Vorjahr 3.687 Mio.€)
- eine Zunahme der Kassenkredite und Schulden der Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte auf 4.347 Mio. € (Vorjahr 4.169 Mio. €) .

Nicht übersehen werden darf, dass bis Ende 2011 Defizite in einer Größenordnung von 1.000 Mio. € aufgelaufen sind. Dieser Betrag dürfte im Jahr 2012 nach derzeitigem Kenntnisstand weiter auf eine Größenordnung von 1.150 Mio. € zugenommen haben[1].

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Finanzprobleme bei den kreisfreien Städten konzentrieren. Auch der kreisangehörige Bereich hat erhebliche Finanzierungsprobleme und weist insgesamt höhere Defizite als der Kreisbereich auf.

Diese aktuelle Einschätzung des Innenministeriums wird durch den sich auf das Rechnungsjahr 2009 beziehende Bericht der Landesregierung zur „Finanziellen Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen“ (LT-Drs. 17/644) bestätigt.

[1] Vgl. Bericht des Innenministerium Schleswig-Holstein zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig, Holstein, Stand: 26.05.2014, S. 13 f..

III. Zur Rechtslage

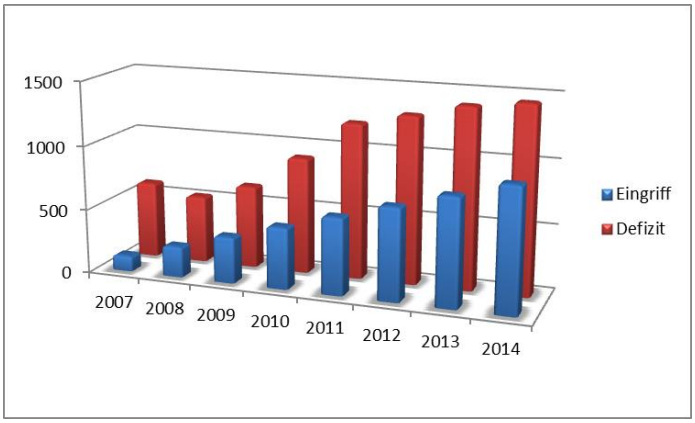
Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird (Art. 49 Abs. 1 LVerf). Die Gemeindeordnung (§ 3a GO) legt fest, dass die Gemeinden die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel aus eigenen Finanzmitteln aufzubringen haben und soweit die eigenen Finanzquellen nicht ausreichen, wird das Land verpflichtet, den Finanzausgleich unter Berücksichtigung der Steuerkraft und des notwendigen Ausgabebedarfs der Gemeinden zu regeln.

IV. Zu den Anforderungen an einen novellierten Finanzausgleich

Der Städteverband hat bereits frühzeitig im Verfahren grundsätzliche Anforderungen an einen novellierten Finanzausgleich formuliert:

1. Garantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung in Verhältnis Land Kommunen

Die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen durch das Land ist zu garantieren. Die massiven Haushaltsprobleme der Konsolidierungshilfeempfänger sowie die Vielzahl von Fehlbedarfsempfängern zeigen deutlich, dass der kommunale Finanzausgleich seine Wirkung teilweise deutlich verfehlt. Seit Jahren liegen durch die Kommunalaufsicht genehmigte Haushalte der Defizitkommunen vor, die ihrerseits erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Der kommunale Finanzausgleich ist nicht in der Lage, eine Mindestfinanzausstattung sicherzustellen, die alle Städte und Gemeinden in die Lage versetzt, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen ohne zugleich weitere Defizite aufzubauen. Die aktuelle Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, des Hessischen Staatsgerichtshofs sowie die des Bundesverwaltungsgerichts zwingt das Land zur Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, die nicht durch die Leistungsfähigkeit des Landes relativiert ist.

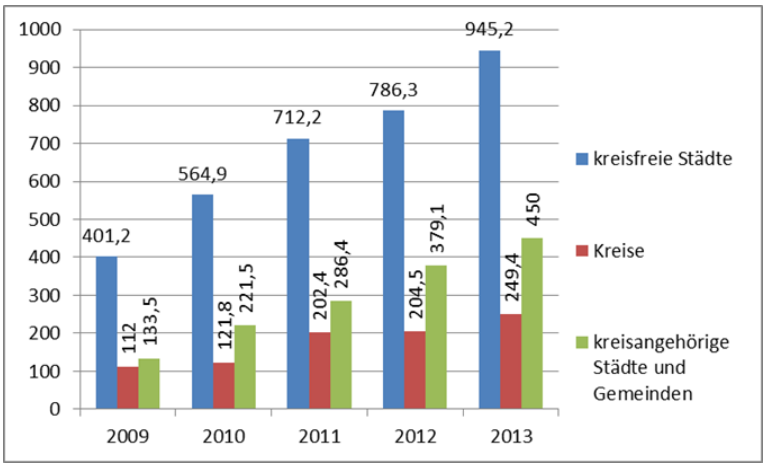


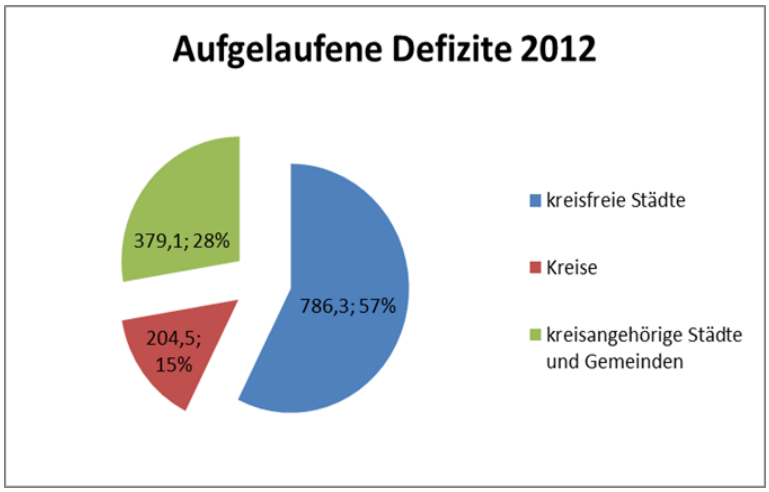
Der Eingriff in das FAG und der Aufbau von Defiziten verläuft parallel.

Das Land bleibt verpflichtet, den Eingriff in vollem Umfang zurückzuführen.

2. Garantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung im Verhältnis der Kommunen untereinander

Die Garantie der aufgabengerechten Finanzausstattung gilt nicht nur im Verhältnis zum Land, sondern gilt in gleicher Weise für den Grundsatz der Verteilungssymmetrie der Städte, Kreise und Gemeinde untereinander. D.h. wenn eine Vielzahl von Kommunen oder ganze Kommunalgruppen nicht in der Lage sind ihre Haushalte auszugleichen, deutet dies auf eine Fehlsteuerung des kommunalen Finanzausgleichs hin, mit dem das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel des Art. 49 Abs. 1 LVerf nicht mehr erreicht wird. Dabei sind dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung folgend Instrumente zu entwickeln, die z.B. den unterschiedlichen Finanzkraftverhältnissen, den differenzierten Finanzbedarfen, den besonderen Haushaltsnotlagen, den strukturellen Unterschieden oder den verschiedenen Naturräumen sowie der unterschiedlichen Aufgabenintensität ausreichend Rechnung tragen.



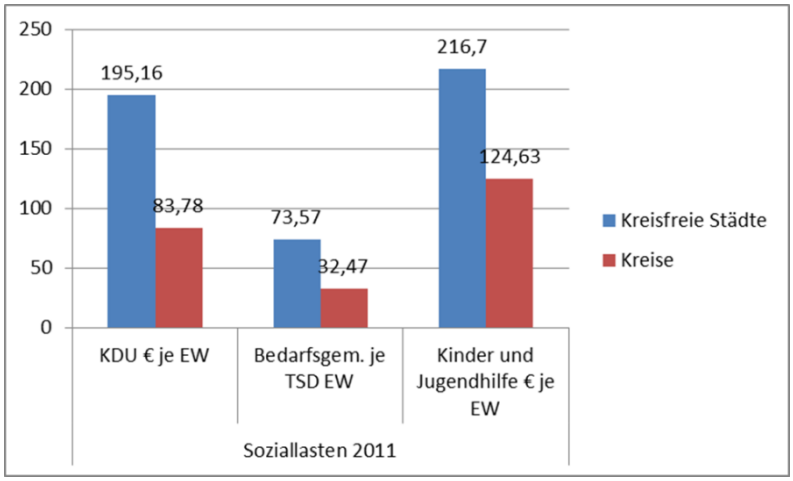


Entwicklung der Defizite nach Kommunalgruppen – die Verteilungswirkungen des Gesetzentwurfs entsprechen der Finanzlage der Kommunalgruppen

3. Berücksichtigung der Aufgaben und Ausgaben

Der kommunale Finanzausgleich muss verhindern, dass es zu einer Disproportionalität zwischen Aufgaben, notwendigen Kosten und zur Verfügung gestellten Mitteln kommt. Deshalb müssen die Zuweisungen auf einer möglichst realitätsgerechten Bemessung der Verteilungsparameter beruhen, die ihrerseits transparent sind, d.h. auf erkennbaren und nachprüfbaren Annahmen beruhen. Dabei ist insbesondere die Ausgabenseite, namentlich die Belastung mit Sozialausgaben ebenso in die Betrachtung einzubeziehen wie der differenzierte Aufgabenbestand zwischen den Kommunalgruppen.

Der Städteverband Schleswig-Holstein hält die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende vergleichende Analyse der Finanzsituation und der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe nach Kommunalgruppen auf Basis der statistischen Rechnungsergebnisse für ein grundsätzlich geeignetes und transparentes Verfahren, um die Dotierung der Teilmassen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass der latente Vorwurf, dass die Finanzsituation einzelner Kommunalgruppen maßgeblich auf eigenes Handeln zurückzuführen sei, ausdrücklich entkräftet wurde.



Unterschiedliche Belastungen mit Sozialausgaben

Zudem enthält der Gesetzentwurf einen Soziallastenansatz, der die unterschiedliche Belastung mit Sozialausgaben berücksichtigt (vgl. § 9 Gesetzentwurf).

4. Berücksichtigung der Aufgabenentwicklung durch Regelgebundenheit und Anpassungsmechanismen

Das Finanzausgleichsgesetz muss Mechanismen vorsehen, die die Ausgabenbelastung aufgrund der Aufgabenentwicklung erfassen und eine systemgerechte Nachsteuerung ermöglichen. Dieser Anforderung entspricht der Gesetzentwurf, indem eine regelmäßige Überprüfung der Aufteilung der Schlüsselmassen auf der Grundlage der tatsächlichen Verhältnisse vorgesehen ist (vgl. § 4 Abs. 1 Gesetzentwurf).

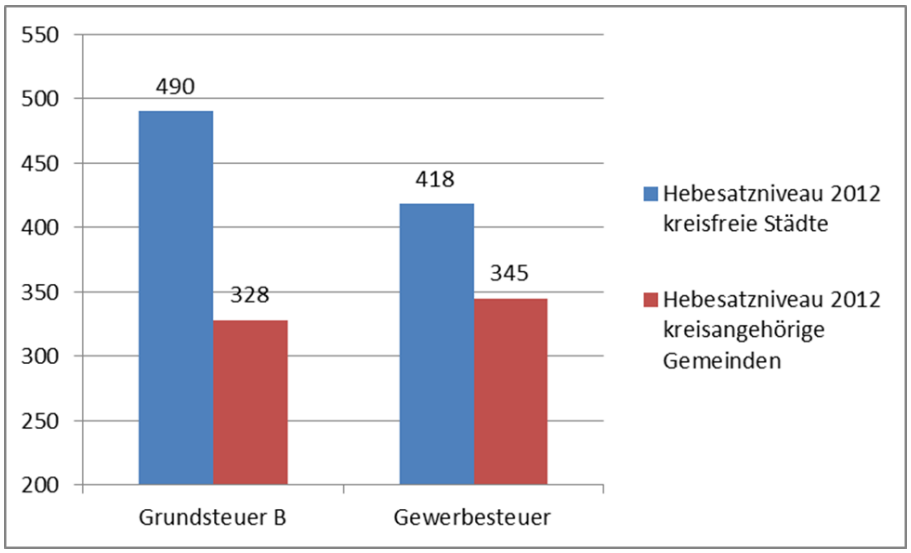
5. Landesplanerische Zielsetzungen und Heterogenität der Räume müssen berücksichtigt werden

Das der Raumordnung und der Landesplanung zugrundeliegende und in das Finanzausgleichsgesetz durch die Gewährung von Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben implementierte System der Zentralen Orte soll auch weiterhin die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sichern, indem die Angebote und Qualität von Infrastrukturen der sozialen und technischen Daseinsvorsorge für den Versorgungsbereich in Zeiten des demographischen Wandels nachhaltig aufrecht erhalten werden können. Dazu ist es notwendig, dass mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes, aber auch mit der Konkretisierung der Ziele der Landesplanung eine nachhaltige Stärkung der Zentralen Orte jeder Stufe zum Nutzen der Regionen in Schleswig-Holstein einhergeht. Im Verhältnis steigt der Anteil der der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben von 11,41 % auf 15,16 %. Dies entspricht der grundsätzlichen Forderung. Die Binnenaufteilung sowie die Ermittlung begegnen Bedenken im Detail.

6. Ein kommunaler Finanzausgleich muss Anreizsysteme enthalten

Bedarfsgerechtigkeit bedeutet keine Kompensation jedweder Bedarfe über ein Finanzausgleichssystem. Deshalb muss verhindert werden, über den Finanzausgleich Anreize für übermäßiges Ausgabeverhalten zu setzen. Dies gilt umgekehrt auch für die Einnahmeseite, indem der Finanzausgleich als grundsätzlich subsidiäres Finanzierungsinstrument ausreichende Anreize für die Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten beinhaltet.

Unterschiedliche Belastung bei den Realsteuern



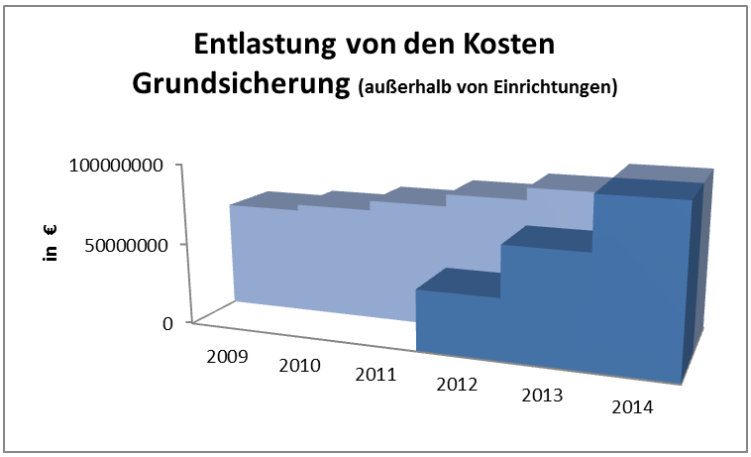
V. Zum Verhältnis Kreise - kreisangehörige Städte und Gemeinden

Ein Blick auf die Finanzlage zeigt den unterschiedlichen Bedarf der Kommunalgruppen. Nach den Vergleichsberechnungen „Geltendes Recht – Gesetzentwurf“ für das Jahr 2014 ergibt sich folgende Verteilungswirkung:

Kreise	Verteilungswirkung FAG Entwurf 2014
Dithmarschen	3,852
Herzogtum Lauenburg	-1,479
Nordfriesland	-7,256
Ostholstein	-5,255
Pinneberg	-3,531
Plön	-5,847
Rendsburg-Eckernförde	-9,871
Schleswig-Flensburg	-5,324
Segeberg	-8,464
Steinburg	-2,491
Stormarn	-8,047
Summe Kreise	**-53,712**

Aus dieser Verteilungswirkung wird teilweise geschlossen, dass die Kreise aus Anlass der beabsichtigten Gesetzesänderungen gezwungen wären, in erheblichem Umfang Kreisumlagesätze zu erhöhen. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass allein im Jahr 2014 die Kreisschlüsselzuweisungen über 60 Mio. € gestiegen sind. Die Verteilungswirkung nach dem Gesetzentwurf führt immer noch zu stetig steigenden Kreisschlüsselzuweisungen.

Legt man dies zugrunde und nimmt man die Entlastungswirkung für die Kreise bei der Grundsicherung hinzu,



und bedenkt weiter, dass sich die Jahresergebnisse bereits im Jahr 2012, **also im ersten Jahr der Entlastungswirkung bei den Kreisen deutlich positiv entwickelt haben**, vgl. beispielsweise

Kreis	**Planung**	**IST/ Schätzung**
Dithmarschen	**- 11,7**	**- 2,1**
Hzgt. Lauenburg	**- 14,2**	**- 2,1**
Ostholstein	**- 11,2**	**- 2,4**
Schleswig-Flensburg	**- 7,2**	**- 1,0**
Pinneberg	**- 10,9**	**- 1,1**
Stormarn	**0,0**	**+ 11,6**
Rendsburg-Eckernförde	**- 5,2**	**- 2,4**

und nimmt man des Weiteren in den Blick, dass von der vom Bund versprochenen Entlastung im Jahr 2015 in Höhe von 1 Mrd. € die Kreise nach gegenwärtigem Sachstand anteilig über eine Entlastung bei den Unterkunftskosten partizipieren werden, so muss der tatsächliche Bedarf für flächendeckende Kreisumlageerhöhungen aus Anlass des Gesetzentwurfes im Einzelnen nachvollziehbar dargelegt werden.

Deshalb hat der Städteverband Schleswig-Holstein im Gesetzgebungsverfahren gefordert:

Aufgrund der im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf diskutierten und flächendeckend ankündigten Erhöhung von Kreisumlagesätzen aus Anlass des Gesetzentwurfs erscheint es als zwingend erforderlich, dass die Festsetzung des Kreisumlagesatzes zukünftig einer Genehmigungspflicht durch die Kommunalaufsichtsbehörde unterworfen wird (vgl. z.B. § 56 KrO-NRW oder § 26 FAG Sachsen). Eine solche Genehmigung hätte nach den Grundsätzen einer geordneten und sparsamen Haushaltswirtschaft nach strengen Bewertungsmaßstäben zu erfolgen.

Hierzu zählt u.a., dass

- neben anderen Haushaltsgrundsätzen insbesondere der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft beachtet wird,
- die im Haushaltsplan des Landkreises veranschlagten Ausgaben in ihrer Gesamtheit vertretbar sind und
- die dauernde Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden dadurch nicht gefährdet werden (Rücksichtnahmegebot).

Zu dem bisherigen Anhörungserfordernis sollten weitere Elemente hinzutreten, die dem Gebot der interkommunalen Rücksichtnahme bei der Festlegung von Kreisumlageerhöhungen bessere Geltung verschaffen (z.B. Benehmens- und Darlegungspflichten wie sie in § 55 KrO-NRW festgelegt worden sind).

Der Gesetzentwurf trägt der Forderung bisher nur durch erhöhte Darlegungsanforderungen Rechnung (vgl. § 19 Abs. 3 Gesetzentwurf).

B. Bewertung der Änderungen im Überblick:

Die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs sieht im Überblick folgende wesentlichen Änderungen vor (vgl. S. 43 ff. der Gesetzbegründung zum Gesetzentwurf):

I. Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

1. *Für einen wichtigen Aufgabenbereich der Kommunen stellt das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung: 13,5 Mio. Euro jährlich werden den Kreisen und kreisfreien Städten für Schulsozialarbeit und Hortmittagessen zusätzlich gewährt. Mit diesen Mitteln ersetzt das Land eine frühere Förderung des Bundes, die ausgelaufen ist. Die Leistung wird außerhalb der Verbundwirtschaft gewährt.*

   Bewertung:
   Diese Änderung wird grundsätzlich begrüßt, weil dadurch eine Fortführung der auslaufenden Bundesmittel (BUT-Mittel) durch Landesförderung sichergestellt (ca. 13,5. Mio. €) und die bisherige Landesförderung (4,6 Mio. €) über das FAG abgesichert wird. Systematisch erweist sich die Landesförderung als richtig, weil die freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe Schulsozialarbeit, die die Schulträger bereits vor der Bundesförderung mit erheblichem finanziellen Engagement ausgeführt haben, durch das zeitlich befristete Programm des Bundes zusätzlich angereizt wurde (goldener Zügel) und die Ausgaben auf dem bisherigen Niveau nach Auslaufen der Bundesförderung durch die Schulträger nicht tragbar gewesen wären.

2. *Eine bisherige gesonderte Zuweisung des Landes an die Kreise und kreisfreien Städte wird in den kommunalen Finanzausgleich überführt. Es handelt sich um die Entlastung des Landes, die durch die Einführung des SGB II im Wesentlichen im Bereich der Finanzierung des Wohngeldes entstanden ist - jährlich 51 Mio. €. Grundlage für die bisherige gesonderte Verteilung dieser Mittel sind die Kosten der Unterkunft. Das Land gibt seine eigene Nettoentlastung an die Kreise und kreisfreien Städte in unveränderter Höhe künftig über den kommunalen Finanzausgleich weiter. Die Mittel werden dort Bestandteil eines Soziallastenansatzes bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1, § 10).*

   Bewertung:
   Der Überführung wird aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein im Grundsatz **zugestimmt**. Die Einbeziehung in den Soziallastenansatz ist systemgerecht.

3. *Die derzeitigen dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge von der Finanzausgleichsmasse werden in den Verbundsatz überführt. Nach dem bisherigen Recht werden feste Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen bzw. dieser zugeführt (§ 5 Absatz 1 FAG g. F.). Sie werden aufgelöst und der Verbundsatz wird um 0,09 %-Punkte auf 17,83 % erhöht (vgl. GE Artikel 1, § 3 Absatz 1). Damit wird das FAG um historische, intransparente Regelungen bereinigt. Die Finanzausstattung der Kommunen ändert sich dadurch zunächst nicht. In künftigen Jahren profitieren die Kommunen jedoch von der Maßnahme, da der verbleibende Zuführungsbetrag mit der Überführung in den Verbundsatz dynamisiert wird. Das heißt, dass künftige Steigerungen der Finanzausgleichsmasse regelmäßig etwas höher ausfallen als im geltenden Recht. Die derzeitigen dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge von der Finanzausgleichsmasse werden in den Verbundsatz überführt. Nach dem bisherigen Recht werden feste Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen bzw. dieser zugeführt (§ 5 Absatz FAG g. F.). Sie werden aufgelöst und der Verbundsatz wird angehoben.*

   Bewertung:
   Die Auflösung der dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge entspricht nicht dem vom Innenministerium selbst erklärten Ziel der Transparenz. Die vollständige Auflösung wird deshalb **abgelehnt**. Die Verbundsatzanhebung kann dann nur noch historisch auf Grundlage der Gesetzesmaterialien nachvollzogen werden. Insbesondere der zeitlich unbefristete und materiell unbedingte Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich würde dann nicht mehr nachgewiesen, obwohl es ausdrücklich erklärter Wille der Koalitionsfraktionen ist, den Eingriff schrittweise zurückzuführen. Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, ist der Eingriff auch transparent zu dokumentieren.

4. *Streichung des § 6 FAG geltende Fassung*

Bewertung:
§ 6 FAG in der geltenden Fassung findet sich im Gesetzentwurf nicht wieder. Inhaltlich ist die einfachrechtliche Funktionsbeschreibung des kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen der vertikalen Dimension **nicht verzichtbar**, weil sie Verfassungsprinzipien teilweise ergänzt und teilweise konkretisiert.

II. Horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

1. *Die Teilschlüsselmassen werden neu bemessen. Das betrifft die Schlüsselzuweisungen für Aufgaben der Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen für Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte sowie die Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1). Für die Aufgaben wurden jeweils die Netto-Zuschussbedarfe ermittelt, die in der Gesamtheit der Kommunen für die entsprechenden Aufgaben anfallen. Die wissenschaftliche Untersuchung hat im Auftrag des Innenministeriums das NIW durchgeführt (s. o.). Bei wesentlichen Veränderungen der Aufgabenstruktur erfolgt künftig eine Anpassung der Anteilsverhältnisse. Eine Regelüberprüfung soll spätestens nach fünf Jahren erfolgen. Zusätzlich findet die erste Überprüfung bereits im Jahr 2015 für das Finanzausgleichsjahr 2016 statt.*

Bewertung:
Der Städteverband Schleswig-Holstein hält die vergleichende Analyse der Finanzsituation und der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe nach Kommunalgruppen auf Basis der statistischen Rechnungsergebnisse für ein grundsätzlich geeignetes und transparentes Verfahren, um die Dotierung der Teilmassen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass der latente Vorwurf, dass die Finanzsituation einzelner Kommunalgruppen maßgeblich auf eigenes Handeln zurückzuführen sei, ausdrücklich entkräftet wurde. Die unterschiedlichen Modelle der Teilmassenbildung (Zwei- oder Drei-Ebenen-Modell) sind Gegenstand einer rechtspolitischen Bewertung durch den Gesetzgeber. Der Städteverband hält den Vorschlag, das Zwei-Ebenen-Modell beizubehalten mit Blick auf den Aufgabenbezug und die Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein für nachvollziehbar begründet. Die Methodik und Berechnung für die übergemeindlichen Aufgaben ist zwar nachvollziehbar. Es bleibt aber die Frage, inwieweit bei nicht abschließbar bestimmbaren Aufgabenkatalogen gleichwohl eine exakte Berechnung erfolgen kann. Hinzu kommt, dass eine jahrelange Fehlsteuerung im Finanzausgleich zum Aufbau von typischen zentralörtlichen Einrichtungen in nichtzentralen Orten geführt haben können, die jetzt in die Berechnung einfließen, aber empirisch nicht nachzuweisen sind. An dieser Stelle ist neben der Berechnung aber auch eine Quantifizierung unter Berücksichtigung der raumordnerischen Funktion vorzunehmen, die die fehlende abschließende Bestimmbarkeit der zentralörtlichen Aufgaben berücksichtigt. Anzustreben ist eine Stärkung der Zentralen Orte auf jeder zentralörtlichen Stufe.

Zur Frage der Berücksichtigung der Kosten der Grundsicherung bei der Teilmassenbildung (S. 42, 71 des NIW-Gutachtens)

Teilweise wird in der allgemeinen Diskussion die Auffassung vertreten, dass die Kosten Grundsicherung Berücksichtigung finden müssten. Diese Auffassung vermag aus verschiedenen Gründen nicht zu überzeugen. Durch die Einbeziehung der Entlastung durch die vollständige Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den Kreisen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass für Bereiche in denen keine Ausgaben entstehen, auch kein Belastungsausgleich erfolgt. Angesichts des beabsichtigten Zeitpunkts des Inkrafttretens des Gesetzes zum 01.01.2015 wäre es strukturell und systematisch unvertretbar, die (Vergangenheits-)Kosten der Grundsicherung in die Betrachtung mit einzubeziehen. Der kommunale Finanzausgleich hat insoweit gerade nicht die Aufgabe, bei der Teilmassenbildung die Vergangenheit zu bewältigen, sondern nach Möglichkeit den status quo abzubilden, um eine Fehlsteuerung zu vermeiden. Deshalb sieht das Gesetz zu Recht eine regelgebundene Evaluierungs- und Anpassungsfrist vor, damit Entwicklungen der Finanzierungsbedarfe innerhalb der Kommunalgruppen hinreichend zeitnah abgebildet werden.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass der kreisangehörige Bereich jahrelang den Aufwuchs der Grundsicherungsleistungen über die Kreisumlage finanziert hat, bis die Entlastungen durch die Gemeindefinanzreformkommission beschlossen worden sind. Von dieser realen Ausgangsituation vor der Entlastung ausgehend, erscheint eine unterstellte Kreisumlageerhöhung nebst Anspannung der Realsteuerhebesätze durch die Städte und Gemeinden im Falle des Unterbleibens der Entlastung durch den Bund fernliegend und könnte - wenn überhaupt - für die jährliche Steigerungsrate bei den Grundsicherungskosten gelten.

Ebenso verhält es sich mit dem Argument, die Entlastung wäre von den Kreisen an den kreisangehörigen Bereich flächendeckend weitergeleitet worden. Richtig ist, dass die Entlastung von den Kosten der Grundsicherung durch den Bund als Ergebnis der Gemeindefinanzkommission das Ziel hatte, die gesamte kommunale Ebene nachhaltig zu entlasten. Die Entlastung von den Grundsicherungskosten wurde u.a. deshalb als Instrument ausgewählt, weil damit länderübergreifend eine gleichmäßige Entlastungswirkung erreicht werden konnte. Die Kreise waren zwar verpflichtet, als umlagefinanzierter Gemeindeverband die Entlastung anteilig an den kreisangehörigen Bereich weiterzuleiten. Dies ist in den meisten Fällen aber nicht erfolgt (Ausnahme Nordfriesland im Jahr 2013, wobei bereits für das Jahr 2014, also vor Inkrafttreten des Gesetzes und ohne das endgültige Gesetz zu kennen, der Landrat des betreffenden Kreises schriftlich mitgeteilt hat, die Vereinbarung über die Weitergabe der Entlastungsmittel aufzukündigen). Bei näherer Untersuchung der interkommunalen Finanzbeziehungen fällt zudem auf, dass

die Kreise statt des Weiterreichens von Entlastungen gezielt das Erschließen von Einnahmen für bisher aus der Kreisumlage finanzierter Aufwendungen ohne gleichzeitige Absenkung der Kreisumlagehebesätze betreiben (Beispiel Schulkostenbeiträge für Förderzentren G). Darüber hinaus ist bspw. festzustellen, dass Grundsicherungsmittel des Landes aus der U3-Vereinbarung mit dem Land als Konnexitätsleistung für die Aufwendungen der Vergangenheit ebenfalls nicht an den kreisangehörigen Bereich weitergeleitet werden. Wer meint, die Entlastung der Grundsicherungskosten sei bereits in den interkommunalen Finanzbeziehungen berücksichtigt, zeichnet insoweit kein vollständiges Bild der Wirklichkeit. Auch deshalb ist es im Übrigen richtig, den Block Grundsicherung insgesamt herauszurechnen, weil anderenfalls - mit Blick auf die nach Erstellung der Jahresabschlüsse sich deutlich verbessernde Finanzsituation der Kreise - auch eine fiktive Entlastungsweitergabe durch die Kreise der Berechnung zugrunde gelegt werden müsste, um die Gesamtsituation wirklichkeitsgetreu abzubilden und dem Willen der Gemeindefinanzreformkommission insgesamt gerecht zu werden.

Zur Frage der als Deckungsmittel anzurechnenden Einnahmen der gemeindlichen Ebene

Im Laufe des Beteiligungsverfahrens sind die Berechnungsgrundlagen aufgrund offensichtlicher Fehler in den Datengrundlagen korrigiert worden (vgl. ergänzende gutachterliche Stellungnahme des NIW sowie PI des Innenministeriums vom 21.11.2013). Die Korrektur ist nachvollziehbar, wobei methodisch vertretbar auch der Ansatz der Steuerkraftmesszahlen (dann aber 100%) wäre. Die Ist-Steuerinnahmen als Deckungsmittel in Ansatz zu bringen erscheint weniger streitanfällig, wobei methodisch fraglich ist, auf die Steuerinnahmen im weiteren Sinn zurückzugreifen. Diese umfassen auch die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern, die teilweise nur in wenigen Städten und Gemeinden erhoben werden (z.B. Übernachtungssteuern, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer), jedoch der gesamten gemeindlichen Ebene als zuschussbedarfsmindernd angerechnet werden. Dies erscheint weder sachgerecht noch zweckmäßig für die Bestimmung der Zuschussbedarfe. Es handelt sich darüber hinaus um kommunalpolitisch häufig umstrittene örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern, die bei Anrechnung im kommunalen Finanzausgleich politisch in Frage gestellt werden könnten und damit die Gefahr besteht, dass die gemeindliche Ebene mangels rechtlicher Verpflichtung auf diese Einnahmequellen verzichtet.

Darüber hinaus wird vertreten, nicht die Ist-Steuereinnahmen, sondern eine fiktive Einnahme“kraft“ zugrunde zu legen, indem auf ein hypothetisches Einnahmepotenzial aufgrund der Anspannungsmöglichkeit von Hebesätzen abgestellt wird. Eine solche Argumentation verkennt, dass die Realsteuerhebesätze innerhalb der Kommunalgruppen deutlich differieren und namentlich die kreisfreien Städte, die weit überwiegende Anzahl der Mittelstädte sowie die Empfänger von Fehlbetragszuweisungen Realsteuerhebesätze erheben, die auch im Bundesvergleich

keinesfalls unterdurchschnittlich sind. Insoweit fehlt es an der entsprechenden Anreizwirkung. Im Gegenteil: Diejenigen, die bereits jetzt ihr Einnahmepotenzial ausschöpfen, werden benachteiligt, weil bei der Teilmassenbildung die fiktive Einnahmekraft für die gesamte Teilschüsselmasse unterstellt wird. Völlig unberücksichtigt lässt diese Auffassung die Ursachen für das geringere Hebesatzniveau. Auch im Lichte der Finanzhoheit als Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erscheint die Annahme einer finanzbedarfsmindernden fiktiven Einnahmekraft in Gegenüberstellung realer Ausgaben als rechtlich bedenklich. Vielmehr müsste dann in gleicher Weise zur Herstellung von Systemgerechtigkeit auf der Ausgabenseite eine fiktive Ausgabenreduzierung durch Ausschöpfung von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen gefordert werden. Ein solches Vorgehen widerspricht im hohen Maße dem Ziel der Transparenz des kommunalen Finanzausgleichs, ist im Übrigen politischen Wertungen des Landes zugänglich und verfehlt das Ziel eines aufgabengerechten Finanzausgleichs.

2. *Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden werden um die bisherigen Gemeindesonderschlüsselzuweisungen bereinigt (vgl. § 8 Absatz 2 FAG g. F.). Dieser rechtssystematische Sonderfall war zum faktischen Regelfall geworden. Stattdessen wird bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen künftig eine echte Mindestausstattung jeder Gemeinde eingeführt. Die steuerschwächsten Gemeinden werden so auf ein garantiertes Finanzkraftniveau gehoben, während im Übrigen ein einheitliches und transparentes System gilt (vgl. GE Artikel 1, § 5).*

   Bewertung:
   Im gegenwärtigen System erhielten 713 von 1.116 Gemeinden nicht nur Schlüsselzuweisungen, sondern auch Sonderschlüsselzuweisungen, wodurch die Ausnahme zur Regel geworden war. Systematisch verfolgt der Gesetzentwurf deshalb den richtigen Ansatzpunkt. Mit Blick auf die wenigen Gemeinden, die künftig unter die Mindestgarantie fallen (§ 5 Abs. 3 GE) wird das Regel-Ausnahmeverhältnis wieder hergestellt und ist die Ausgleichsquote zutreffend bemessen. Da durch diese Änderung in nicht unerheblichem Maße „Gewinner-Verlierer-Situationen“ herbeigeführt werden, sollte die Sachgerechtigkeit der Festlegung der Ausgleichsquote im Rahmen der ersten regelgebundenen Evaluation des FAG überprüft werden.

3. *Bei den Steuerkraftmesszahlen wird ein Durchschnittssatz von 92 % statt 90 % der Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden angesetzt. Die dadurch den Kreisen zusätzlich zufließenden Mittel gleichen Mindereinnahmen aufgrund einer Reduzierung des Umlagevolumens (Kreisumlage, zusätzliche Kreisumlage und Kreisanteil an der Finanzausgleichsumlage) aus. Das stellt sicher, dass die Reformergebnisse für die Kommunen sich weitgehend am gutachterlichen Ergebnis zur Bemessung der Teilschlüsselmassen orientieren.*

Bewertung:

Bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen für die Realsteuern sollte der geltende Satz von 90 %, der sich jeweils auf den nach dem Realsteuervergleich ermittelten gewogenen Durchschnitt bezieht, ursprünglich nicht angehoben (vgl. GE Artikel 1 § 7 Absatz 2 Nummer 1 und 2) werden. Die damit verbundene rechnerische Erhöhung der Steuerkraftmesszahl wurde mehrheitlich abgelehnt. Diese Position war Ausdruck einer einheitlichen kommunalen Position zum bisherigen Finanzausgleich. Der Städteverband Schleswig-Holstein hatte in seiner Stellungnahme bereits darauf verwiesen, dass im Lichte aller Änderungen diese Stellschraube ggf. dazu genutzt werden kann, um die Anreizfunktion im Finanzausgleich zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass das Hebesatzniveau in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Flächenbundesländern unterdurchschnittlich ist, kann die Anhebung des Nivellierungssatzes als vertretbar angesehen werden. Es handelt sich insoweit um eine finanzausgleichspolitische Entscheidung. Keinesfalls sollte der Nivellierungssatz weiter angehoben werden, weil durch fiktive Hebesätze der kommunalen Steuerhoheit als maßgeblichem Element kommunaler Eigenverantwortung in besonderem Maße Rechnung getragen wird. Mit *Henneke*[2] ist insoweit festzustellen: *Wenn hohe gemeindliche Hebesätze die Steuerkraftzahlen der betreffenden Kommune erhöhten und damit die Schlüsselzuweisungen verminderten, niedrige Hebesätze dagegen wegen einer geringer werdenden Steuerkraft die Schlüsselzuweisungen erhöhten, würde das Hebesatzrecht der Gemeinden durch die Systematik des Finanzausgleichs konterkariert und er Wille zur Steigerung der eigenen Einnahmen ad absurdum geführt. Durch die praktizierte Ansetzung fiktiver Hebesätze kommen die Einnahmen aufgrund real höherer Hebesätze dagegen in vollem Umfang der erhebenden Gemeinde zugute, andererseits werden Verluste durch niedrigere als die fiktiv angesetzten Hebesätze durch Schlüsselzuweisungen nicht ausgeglichen.*

4. *Die Zusatzkreisumlage wird abgeschafft, im Gegenzug wird die Finanzausgleichsumlage gestärkt (vgl. GE Artikel 1, § 21). Dadurch wird der kommunale Finanzausgleich transparenter. Denn beide Instrumente hatten bisher ähnliche Wirkungen und verfolgten ähnliche Zielsetzungen. Steuerstarke Gemeinden tragen durch einen zwischengemeindlichen Finanzausgleich zur Finanzausstattung steuerschwächerer Kommunen bei. Sie werden nach einem landeseinheitlichen Maßstab gleichmäßig herangezogen.*

   Bewertung:

   Die Zusammenführung von zwei Abschöpfungsinstrumenten von abundanten Gemeinden zu einer Finanzausgleichsumlage ist grundsätzlich zweckmäßig und systemgerecht. Eine stärkere Heranziehung der finanzstarken Gemeinden zur Finanzierung des Finanzausgleichs als bisher wird abgelehnt. Das Belastungsniveau

[2] Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Auflage 2012, S. 499 f.

darf sich insoweit für die steuerstarken Städte und Gemeinden nicht erhöhen. Dies ist durch geeignete Instrumente sicherzustellen.

Zwar darf der Gesetzgeber deshalb im Rahmen seiner Verantwortung bei den abundanten Gemeinden als Ausdruck eines horizontalen Ausgleichs einen Teil der Finanzkraft abschöpfen. Kommen die hieraus resultierenden Einnahmen den nicht abundanten oder durch Zufluss zur Ausgleichsmasse allen Gemeinden zu Gute, verwirklicht sich in der Finanzausgleichsumlage der Gedanke interkommunaler Solidarität, der den übergemeindlichen Finanzausgleich prägt (vgl. LVerfG-LSA NVwZ 2007, 78 [79]; NdsStGH NdsVBl. 2001, 184 [188]). Das Solidarprinzip begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Verantwortung der Gemeinden untereinander. Der interkommunale Finanzausgleich darf insoweit einen Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidargemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite gewährleisten (Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 26. August 2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris).

Der Gesetzgeber hat jedoch zu beachten, dass durch die Finanzausgleichsumlage die Funktion des vertikalen Finanzausgleichs verstärkt wird. Grundgesetzlich fließt von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu (Art. 106 Abs. 7 GG). Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt. Gemäß der bundesrechtlichen Vorgaben ist Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder. Eine Verstärkung dieser vertikalen Dimension durch zusätzliche Abschöpfung der steuerstarken Gemeinden findet seine verfassungsrechtliche Grenze in der finanziellen Mindestausstattung auch der steuerstarken Städte und Gemeinden. Es muss davon ausgegangen werden, dass durch die Wirkung der Finanzausgleichsumlage im Zusammenspiel mit den kommunalaufsichtsrechtlich nicht zu genehmigenden Kreisumlagen und ggf. Amtsumlagen zu unverhältnismäßigen Eingriffen in die Mindestfinanzausstattungsgarantie führt.

Anschaulich und zu Recht hat daher das Bundesverwaltungsgericht im Januar 2013 darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Instrumente zur Gestaltung der Finanzausstattung der Gemeinden weder allein noch in ihrem Zusammenwirken dazu führen dürfen, dass die verfassungsgebotene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird. Insofern zieht Art. 28 Abs. 2 GG auch der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze. Die Gemeinden müssen hiernach mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine "freie Spitze" verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem be-

scheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, juris). Der Schutz- und Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 (und 3) GG gilt zugunsten der Gemeinden auch in deren Verhältnis zum Kreis. Für "den kommunalen Raum", also das Gesamt von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, besteht kein abweichendes Sonderrecht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 u.a. - BVerfGE 79, 127 <150 f., 152>). Daraus folgt, dass der oben umschriebene "Kernbereich" der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie auch nicht zugunsten des jeweiligen Kreises angetastet werden darf. Das gilt für jedwede Finanzregelung, gleichgültig ob sie vom Land oder vom Kreis selbst erlassen wurde; weder darf eine Regelung des Landesgesetzgebers zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden führen (z.B. Finanzausgleichsumlage), noch darf eine Regelung eines Kreises diese Wirkung haben. Damit wird auch der Kreisumlage eine absolute Grenze gezogen; ihre Erhebung darf nicht dazu führen, dass das absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten wird (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, juris).

Hinzu kommt noch ein weiterer Gesichtspunkt. Eine Verstärkung der vertikalen Wirkungen des Finanzausgleichs durch die Regelung zur Finanzausgleichsumlage ist auch in Anbetracht der fehlenden Rückführung des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich nicht verhältnismäßig. Zunächst ist das Land verpflichtet, seine politische Absichtserklärung im Zuge des dafür geeigneten Gesetzgebungsverfahrens umzusetzen, bevor einzelne Kommunen zu verstärkten Solidarleistungen herangezogen werden.

Die zusätzliche Belastung vieler steuerstarker (abundanter) Gemeinden wurde im Beteiligungsverfahren der kommunalen Landesverbände vermindert. Dazu wird der Umlagesatz der Finanzausgleichsumlage gegenüber der ursprünglichen Absicht von 60 % auf 40 % gesenkt. So wird die interkommunale Solidarität steuerstarker Gemeinden weiterhin in den Finanzausgleich einbezogen. Mit dieser Änderung sind die Bedenken des Städteverbandes Schleswig-Holstein im Anhörungsverfahren grundsätzlich aufgegriffen worden. Wir hatten gefordert, dass die Reform insbesondere für die finanzstarken Städte und Gemeinden dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen muss und die bisherigen „Zahlerstädte und „-gemeinden“ nicht überproportional belasten darf. Insoweit sind Instrumente zur Reformneutralität für abundante Städte und Gemeinden zu entwickeln (z.B. durch die Absenkung des %-Satzes der Finanzausgleichsumlage). Dieser Forderung ist die Landesregierung gefolgt, ohne dass allerdings das Ziel der Reformneutralität erreicht wird.

Um einer Reformneutralität noch näher zu kommen und überproportionale Belastungen zu vermeiden, müsste im weiteren zu § 21 GE erwogen werden, proportional zur Höhe des Übersteigens der Steuerkraftzahl im Verhältnis zur Ausgangsmesszahl differenzierte Finanzausgleichsumlagesätze vorzusehen.

5. *Bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen wird ein demographischer Faktor eingeführt. Für Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl wird durch eine Verstetigung der Einwohnerzahlen der Rückgang an Schlüsselzuweisungen abgemildert bzw. verzögert (vgl. GE Artikel 1, § 30). Das gibt diesen Gemeinden Zeit, ihre Ausgaben bzw. Aufwendungen zum Beispiel für Infrastruktur anzupassen. Die verstetigte Einwohnerzahl gilt einheitlich auch für alle übrigen einwohnerbezogenen Zuweisungen.*

   Bewertung:
   Die Einführung der Regelung soll dem demographischen Faktor Rechnung tragen, der sich in Schleswig-Holstein sehr unterschiedlich auswirken wird. Rechtlich zwingend ist die Einführung eines Demographiefaktors nicht. Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein ist die Einführung nicht zwingend, weil die Regelung auch eine falsche Anreizwirkung entfalten kann, indem ggf. notwendige Anpassungen der Infrastrukturen in dem Maße unterbleiben, in dem noch Mittel für fiktive Einwohner/Innen fließen. Jedenfalls sollte die derzeitige Ausgestaltung der Regelung in keinem Fall noch ausgeweitet werden, sondern könnte allenfalls als Kompromiss der unterschiedlichen Vorstellungen der kommunalen Landesverbände mitgetragen werden.

6. *Bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte sind künftig die Soziallasten ein wesentlicher Bestimmungsfaktor (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 9). Denn auch das Gutachten des NIW zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs belegt, dass bei den konsumtiven Kreisausgaben über die Hälfte der Zuschussbedarfe auf die Soziallasten entfällt (Leistungen des SGB II, des SGB VIII sowie des SGB XII). Verschiebungen der sozialen Lasten zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten führen automatisch jährlich zur Anpassung der Schlüsselzuweisungen. Durch die Einführung eines integrierten Soziallastenansatzes kann bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte auf eine feste Aufteilungsquote verzichtet werden (vgl. § 12 Absatz 1 FAG g. F.). Im Übrigen wird künftig auf die für die Kreisumlage relevante Umlagekraft des Kreises abgestellt (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 9). Analog zur Steuerkraft der Gemeinden spiegelt die Umlagekraft die tatsächliche Finanzausstattung der Kreise zutreffender wider als die bislang verwendete absolute Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden (vgl. § 14 FAG g. F.).*

   Bewertung:
   Der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes folgt zweckmäßigen Kriterien und beinhaltet weitestgehend unbeeinflussbaren Kriterien (Personen in Bedarfsgemeinschaften). Der Soziallastenansatz entspricht in besonderer Weise der verfassungsrechtlichen Funktion des Finanzausgleichs nach Art. 49 Abs. 1 LVerf die unterschiedlichen Belastungen mit Ausgaben zu berücksichtigen. Ausweislich der

auch in den Arbeitsgruppensitzungen vorgelegten Strukturdaten aber auch den Benchmarkzahlen[3] ergeben sich erhebliche, nicht steuerbare und daher ausgleichsbedürftige Soziallasten.

Das zukünftige Abstellen auf die Umlagekraft entspricht methodisch auch der Verfahrensweise in der weit überwiegenden Anzahl der übrigen Bundesländer. Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein bestehen gegen die Verwendung der Umlagekraft deshalb keine durchgreifenden Bedenken.

7. *Bisherige pauschale Korrekturen der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte werden aufgehoben. Die Korrekturen sind intransparent und allenfalls historisch erklärbar (vgl. § 12 Absatz 2 und 3 FAG g. F.). Die Schlüsselzuweisungen werden künftig nach einheitlichen, klaren Kriterien berechnet.*

   Bewertung:
   Der Aufhebung der pauschalen Korrekturen wird im Grundsatz zugestimmt. Die pauschale Korrektur für die Mehraufwendungen der Hansestadt Lübeck als UNESCO-Weltkulturerbe ist hinsichtlich einer Ausgleichsregelung zu prüfen, weil sie im Ursprung auf die Übertragung der Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörde, die die Hansestadt Lübeck im Rahmen einer gesetzlichen Zuständigkeit als einzige kommunale Gebietskörperschaft wahrnimmt, zurückzuführen ist.

8. *Die Schlüsselzuweisungen für einzelne Stufen Zentraler Orte orientieren sich künftig an der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung bzw. den tatsächlichen Netto-Zuschussbedarfen (vgl. GE Artikel 1, § 11 Absatz 5). Die neuen Anteilsverhältnisse entsprechen dem Gutachten des NIW. Außerdem werden entsprechend der Empfehlung des Gutachtens die bisherigen Schulzuweisungen an nichtzentrale Orte aufgehoben (§ 15 Absatz 1 FAG g. F.). Durch Veränderungen der Schullandschaft werden sie ohnehin weitgehend gegenstandslos.*

   Bewertung:
   Dieser Ansatz überzeugt nur zum Teil. Das Gutachten hat Zuschussbedarfe von potentiell übergemeindlichen Aufgaben der Berechnung zugrunde gelegt und daraus feste Anteilsverhältnisse gebildet. Angesichts der Tatsache, dass nicht

   - alle übergemeindlichen Aufgaben methodisch vollständig erfasst werden können,
   - empirische Befunde für alle tatsächlich wahrgenommenen übergemeindliche Aufgaben fehlen,

[3] vgl. etwa Benchmarkingkreis der kreisfreien Städte und der Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise – Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein, cons_ens, Bericht 2012.

- einige Zuordnungen von Aufgaben als nichtzentrale Aufgaben zumindest zweifelhaft sind (z.B. soziale Beratungsstellen)

- und der Vergleich mit den Zuschussbedarfen in nichtzentralen Orten keine Aussagekraft über den tatsächlichen Finanzbedarf der zentralörtlichen Einrichtungen zulässt (etwa weil in nichtzentralen Orten Einrichtungen mit zentralörtlicher Funktion aufgebaut worden sind)

- sowie der Tatsache, dass die Bemessung der Dotation für die Zentralen Orte eine politische Wertentscheidung für die Funktionsfähigkeit des zentralörtliche System insgesamt darstellt und die Zuweisung finanzkraftunabhängig gewährt wird,

sollte erwogen werden, den status quo für alle Zentralen Orte in Schleswig-Holstein zu erhalten, die zukünftig mit erheblich verminderten Zuweisungen zu rechnen haben. Dies gilt namentlich für die Mittelzentren und ländliche Zentralorte, auf die vor dem Hintergrund des demographischen Wandels besondere Herausforderungen und Funktionen zum Erhalt der sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen für die Daseinsvorsorge zukommen.

Hinsichtlich der vereinzelt vorgebrachten Kritik, die Berücksichtigung der Zuschussbedarfe für Theater und Orchester im Rahmen der Zuweisungen für Zentrale Orte wird auf die ergänzende Stellungnahme des NIW, S. 6 f., verwiesen, in der nachgewiesen wird, dass es zu keiner Doppelanrechnung kommt.

III. Paternalistische Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

Der Bestand der vorhandenen Vorwegabzüge bleibt unverändert. Die Zuweisungen für Theater und Orchester werden angehoben auf 37,809 Millionen Euro im Jahr 2015, 38,376 Millionen Euro im Jahr 2016, 38,952 Millionen Euro im Jahr 2017 sowie 39,536 Millionen Euro im Jahr 2018. Die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens werden angehoben auf 7,423 Millionen Euro im Jahr 2015, 7,534 Millionen Euro im Jahr 2016, 7,647 Millionen Euro im Jahr 2017 sowie 7,762 Millionen Euro im Jahr 2018, (vgl. GE, Artikel 1 § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 und Nummer 7).

Bewertung:
Die einzelnen Zweckzuweisungen sind einer Überprüfung unterzogen worden. Das Ergebnis ist sachgerecht. Es ist hinsichtlich der Zweckzuweisung für Theater und Orchester darauf hinzuweisen, dass auch unter Berücksichtigung der Zuschussbedarfe im Bereich der übergemeindlichen Aufgaben der Ansatz als Zweckzuweisung gerechtfertigt ist, weil die für übergemeindlichen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel bei weitem nicht ausreichen, die Aufrechterhaltung der Theater- und Orchesterlandschaft in Schleswig-Holstein zu gewährleisten.

IV. Weitere Änderungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

1. *Die bisherige Kostenerstattung kreisangehöriger Gemeinden an den Leistungen der Kreise für Unterkunft und Heizung sowie den Kosten der Warmwasserbereitung nach dem SGB II soll künftig entfallen. Die im AG-SGB II/BKGG verankerte Rechtsgrundlage wird gestrichen (vgl. GE Artikel 2). Dieser Sonderausgleich war systematisch nicht erklärbar. Die Regelung ist ein wichtiger Beitrag zur gezielten Entlastung von Gemeinden, die eine ungünstige Sozialstruktur aufweisen. Weil die Kreise künftig die gesamten Zuschussbedarfe für die Aufgabe selbst tragen, werden die Teilschlüsselmassen angepasst: Die Schlüsselzuweisungen für Gemeinden fallen niedriger aus, die Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte höher (vgl. GE Artikel 1 § 4 Absatz 1, § 10).*

   Bewertung:
   Die Kostenerstattung war im Zuge der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe und der daraus resultierenden Be- und Entlastungswirkungen historisch als Kompromisslösung erklärbar. Im Rahmen der Novellierung des Finanzausgleichs wird der Neuregelung zugestimmt, weil das dauerhafte Auseinanderfallen von Aufgabenverantwortung einerseits und (partieller) Finanzierungsverantwortung andererseits mit den Strukturprinzipien des Verwaltungsorganisationsrechts nicht vereinbar ist.

2. *Die Darlegungspflichten für Kreise, die ihren Kreisumlagesatz erhöhen wollen, werden erhöht. Dadurch wird der Dialog zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden gefördert. Kreisumlagesätze können nur erhöht werden, wenn das im Einzelfall nachweislich erforderlich ist.*

   Bewertung:
   Der Regelung wird zugestimmt. Darüber hinausgehend erscheint es erforderlich, einen Genehmigungsvorbehalt für Kreisumlageerhöhungen vorzusehen, damit der tatsächliche Finanzbedarf der Kreise durch Dritte geprüft werden kann. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der vielfältigen interkommunalen Finanzbeziehungen (z.B. Gastschulbeiträge Förderzentrum G), Entlastungsfaktoren (Grundsicherung/ Soforthilfe Bund über KDU) sowie haushaltsrechtlicher Weichenstellungen (z.B. Bildung sonstiger Rückstellungen). Die Einführung einer Genehmigungspflicht könnte insoweit auch befriedigende Wirkung entfalten.

3. *Die bisherige Regelung zu den Lasten der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge sowie Aufwendungen für die Kriegsfolgenhilfe entfällt ersatzlos (vgl. § 26 FAG g. F.). Sie ist entbehrlich. Es handelte sich um eine isolierte Regelung im FAG, jedoch außerhalb des Finanzausgleichsgefüges.*

Bewertung:
Der Änderung wird zugestimmt.

4. *Die bisherige Regelung zur Steuerung der Konjunkturentwicklung wird gestrichen (vgl. § 35 FAG g. F.). Durch die Einführung einer gemeinsamen Schuldenregel für Bund und Länder („Schuldenbremse“) in Artikel 109 Absatz 3 GG ist die Regelung zur Konjunkturausgleichsrücklage faktisch obsolet geworden.*

Bewertung:
Der Änderung wird zugestimmt.

V. Weitere diskutierte, jedoch nicht umgesetzte Handlungsalternativen

1. *Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in der Verfassung wird nicht abgeschafft. Denn die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs beschränkt sich auf die einfachgesetzliche Ebene. Weitere Betrachtungen bleiben dem Sonderausschuss Verfassungsreform des Landtages vorbehalten. Er beabsichtigt, in seiner Arbeit unter anderem die Verfassungsbestimmung des Artikels 49 zu betrachten (s. Drs. 18/715). Unbeschadet dessen wird über den kommunalen Finanzausgleich eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen sichergestellt – die Dotierung ist angemessen (vgl. Ziffer I.3).*

Bewertung:
Die Selbstbeschränkung entbindet nicht von der Prüfung und Wertung der landesverfassungs- und bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Insoweit ist zunächst auf die Anerkennung der kommunalen Mindestfinanzausstattungsgarantie durch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 31. Januar 2013, Aktenzeichen: 8 C 1.1.2, zu verweisen. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt für Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 erster Halbsatz Grundgesetz an,

- dass der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers zwar grundsätzlich gleichen Rang hat, weshalb weder dem Land noch den Kommunen ein Vorrang für den jeweils eigenen Finanzbedarf zukomme,

- dass der Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aber dann verletzt ist, wenn von einer kommunalen Selbstverwaltung zwar de jure, aber jedenfalls nicht mehr de facto die Rede sein könnte, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlten,

- dass dieser „Kerngehalt“ die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – bezeichnet, welches einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist,

- dass der Landesgesetzgeber eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden in diesem Sinne nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen kann, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend ist, sondern

- dass der Mindestfinanzbedarf der Kommunen einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes darstellt. (Ziffer 22 des Urteils),

- dass der Kernbereich der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie verletzt ist, wenn die Gemeinde nicht nur in einem Jahr, sondern strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, und

- dass der Landesgesetzgeber das System des Finanzausgleichs und auch der Kreisumlage als Ganzes zu verantworten hat und verpflichtet ist, eine angemessene Finanzausstattung, wenigstens aber die Mindestausstattung der Gemeinden im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten.

In bemerkenswerter Weise hat damit ein Bundesgericht eindeutige Aussagen zum Schutzbereich der kommunalen Finanzausstattungsgarantie getroffen, die landesrechtlich auch bei den Überlegungen zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in der vertikalen Dimension zwingend zu beachten sein werden. Zu den kommunalen Schutzrechten durch Verfahren wird im Übrigen auf die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 - verwiesen.

Darüber hinaus hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen mit Urteil vom 21. Mai 2013 das hessische Finanzausgleichsgesetz 2011 in wesentlichen Teilen für unvereinbar mit der hessischen Verfassung erklärt. Der HessStGH führt in seiner Entscheidung aus, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung enthalte. Ausdrücklich weist das Gericht darauf hin, dass die „(Letzt) Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen […] – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land [trage].“ Der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, der die Kommunen in die Lage versetzen müsse, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, sei verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.

Der Staatsgerichtshof stellt den Anspruch auf eine Mindestfinanzausstattung selbst nicht unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes. Vielmehr heißt es, dass über „die Mindestausstattung hinaus“ die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung hätten. Erst jenseits des Kernbereichs der finanziellen Mindestausstattung ist daher die Finanzkraft des Landes bei der Dotierung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen.

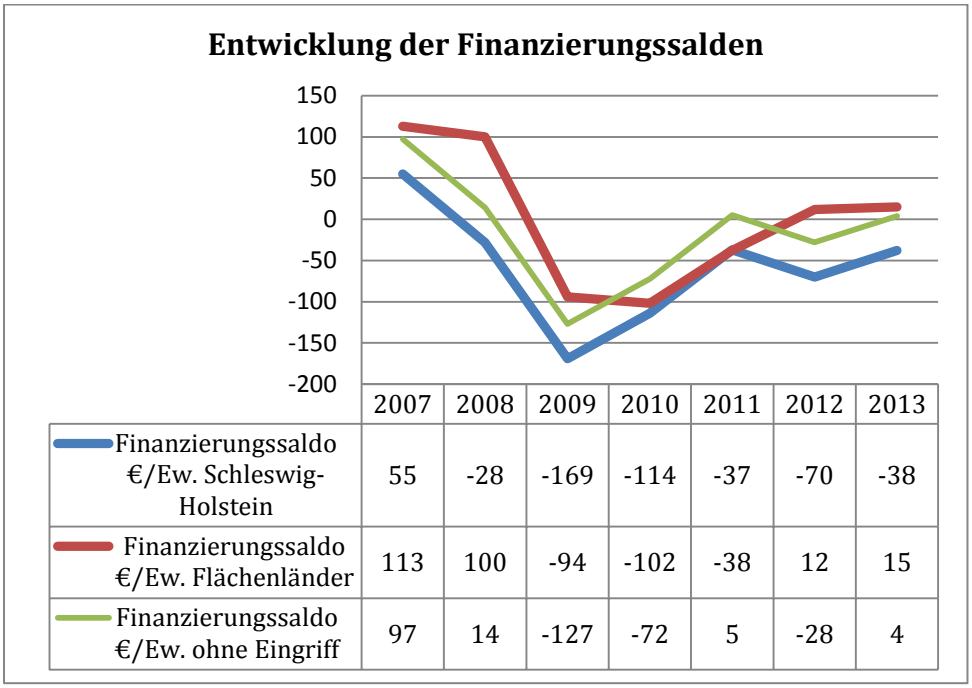
Seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich, so der Staatsgerichtshof, komme der Gesetzgeber nur nach, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen dem Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kenne, d.h. ermittele und nachvollziehbar einschätze. Dies setze eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. Zur Erläuterung verweist der Staatsgerichtshof insoweit auf die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 21. Juni 2005) und des Verfassungsgerichts Brandenburg (Urteil vom 22. November 2007). Der Gesetzgeber müsse daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliege insofern auch einer Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht. Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sei ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden könne.

Vor diesem Hintergrund müsste der Gesetzentwurf zu der im Einsetzungsbeschluss des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ (LT-Drs. 18/715) formulierten Frage:

> *„Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs insbesondere betr. einer aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen und den Verzicht auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 49 Abs. 1 LV,“*

die Antwort enthalten, den Leistungsfähigkeitsvorbehalt zu streichen.

Der These, dass der Finanzausgleich eine angemessene Dotation enthält wird nicht zugestimmt. Wie bereits dargelegt, besteht eine direkte Korrelation zwischen landesseitigem Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich und dem Entstehen der Defizite in Kommunalhaushalten. Dies führte dazu, dass es den Schleswig-Holsteinischen Kommunen im Vergleich zu den anderen Flächenländern in der Summe nicht möglich war, in der Gesamtschau positive Finanzierungssalden zu erreichen.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Finanzierungssaldo €/Ew. Schleswig-Holstein	55	-28	-169	-114	-37	-70	-38
Finanzierungssaldo €/Ew. Flächenländer	113	100	-94	-102	-38	12	15
Finanzierungssaldo €/Ew. ohne Eingriff	97	14	-127	-72	5	-28	4

Gerade in den letzten Jahren wird deutlich, dass in der Zeit der höchsten Steuereinnahmen die Schleswig-Holsteinischen Kommunen nicht in der Lage waren, in der Gesamtbilanz einen positiven Finanzierungssaldo auszuweisen[4].

2. *Die Teilschlüsselmassen werden nicht – wie ursprünglich vom Innenministerium erwogen – nach dem ‚Drei-Säulen-Modell' gebildet. Es werden also keine gruppenspezifischen Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise gebildet. Ein solches Modell orientierte sich zwar gut an den vorhandenen kommunalen Strukturen. Das stattdessen vom NIW vorgeschlagene ‚Zwei-Ebenen-Modell' bildet jedoch die tatsächlichen kommunalen Aufgaben ab. Es bietet daher eine geeignetere Grundlage für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich.*

Bewertung:

Die unterschiedlichen Modelle der Teilmassenbildung (Zwei- oder Drei-Ebenen-Modell) sind Gegenstand einer rechtspolitischen Bewertung durch den Gesetzgeber. Der Städteverband Schleswig-Holstein hält den Vorschlag, das Zwei-Ebenen-Modell beizubehalten mit Blick auf den Aufgabenbezug und die Verwaltungsstruktur in SH für nachvollziehbar begründet.

[4] Zur Datengrundlage vgl. Bericht des Innenministerium Schleswig-Holstein zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig, Holstein, Stand: 26.05.2014, Anlage 11.

3. *Der Familienleistungsausgleich wird nicht – wie ursprünglich vom Innenministerium erwogen – in die Gemeindeschlüsselzuweisungen überführt. Die Verteilung des Ausgleichs erfolgt weiterhin außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs nach den für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geltenden Kriterien (vgl. GE Artikel 1 § 26). Die vorrangig betroffenen Verbände der Städte und Gemeinden haben die Überführung in die Gemeindeschlüsselzuweisungen im Dialogprozess nicht unterstützt.*

   Bewertung:
   Unter Verweis der bisherigen Positionierung hält der Städteverband Schleswig-Holstein es für sachgerecht, den Familienleistungsausgleich nicht in das Finanzausgleichsgesetz zu integrieren.

4. *Die Finanzausgleichsumlage wird nicht – wie ursprünglich seitens des Innenministeriums erwogen – zugunsten einer Stärkung der zusätzlichen Kreisumlage abgeschafft. Zwar erhöhte das die Ausgestaltungsmöglichkeiten vor Ort zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Gerade dies wurde im Dialog mit der kommunalen Familie jedoch kritisch gesehen, so dass sich eine Präferenz für das umgekehrte Modell erwiesen hat. Überdies erlaubt es die Finanzausgleichsumlage gerade, die abundanten Gemeinden landesweit nach dem gleichen Maßstab im gleichen Umfang für Solidarität mit den weniger steuerstarken Gemeinden heran zuziehen. Es ist nicht ersichtlich, warum interkommunale Solidarität insoweit regional unterschiedlich stark eingefordert werden sollte. Ein Fortbestand der zusätzlichen Kreisumlage dagegen könnte diesen gleichwertigen Beitrag zur interkommunalen Solidarität nicht gewährleisten.*

   Bewertung:
   Die systematische Zusammenführung auf ein Instrument erweist sich als zweckmäßig. Die verfassungsrechtlich grundsätzlich gerechtfertigte Beteiligung von Gemeinden mit hoher Steuerkraft am vertikalen und interkommunalen Finanzausgleich kann aber nicht allein zur Disposition einzelner Kreise gestellt werden, wenn der Beitrag steuerstarker Gemeinden als Ausdruck interkommunaler Solidarität allen Gemeinden in Schleswig-Holstein zu Gute kommen soll.

5. *Es werden keine zusätzlichen Verteilungskriterien für Fläche bei den Kreisen oder für Bildungsaufwand bei den Gemeinden eingeführt. Solche Kriterien machten den Finanzausgleich komplizierter, ohne dass die Verteilungswirkung den kommunalen Bedarfen notwendigerweise besser gerecht würde. Es erschließt sich auch kein sich unmittelbar aufdrängender Katalog, welche Sonderlasten eine Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich verlangen würden. Zu vielfältig ist die Situation der 1.110 Gemeinden und elf Kreise, als dass alle individuellen Lasten in ihrem Binnenverhältnis eindeutig bewertet und abgegrenzt werden könnten. Die Steuerkraft der Gemeinden bzw. die Umlagekraft sowie die Sozial-*

lasten der Kreise sind als umfassende Verteilungskriterien für die vielfältig strukturierten Kommunen gut geeignet. Auch das NIW empfiehlt, über den Soziallastenansatz auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte hinaus mit weiteren Nebenansätzen zurückhaltend umzugehen.

Bewertung:
Der Auffassung wird vom Städteverband Schleswig-Holstein zugestimmt. Der Schullastenausgleich wird im SchulG nahezu abschließend geregelt. Weitere Bildungseinrichtungen (Weiterbildung, VHS) müssen aufgabenbezogen über die Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben erfasst werden. Es wird auch kein Bedarf für die Einführung eines Flächenfaktors gesehen, weil zunehmend die Fläche allein keine kostentreibenden Faktoren mehr darstellen (Ausnahme Halligen). Im Übrigen müsste konsequenterweise systemgerecht auch ein Flächenfaktor für Gemeinden eingeführt werden, weil auch die Gemeindegrößen und die daraus entstehenden Lasten erheblich differieren können.

6. *Es werden keine Zuweisungen für die Städte über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner zur Wahrnehmung von Aufgaben eingeführt, die ansonsten bei den Kreisen liegen. Die Einführung einer zusätzlichen, derart abgegrenzten Kommunalgruppe würde den kommunalen Finanzausgleich komplizierter machen. Die Ermittlung der spezifischen Mehrbelastung dieser Städte wäre überdies schwierig. Zugleich erscheint nicht erwiesen, dass eine solche Abgrenzung auch im Lichte anderer Besonderheiten erforderlich ist, wie viele Kommunen sie in unterschiedlichster Weise besitzen. Die Regelung des GE Artikel 1 § 19 Absatz 5 bietet im Bedarfsfall ein gesondertes Finanzierungsinstrument an.*

Bewertung:
Die Argumentation überzeugt nicht. Zu diskutieren ist, inwieweit es gerechtfertigt ist, dass die Städte über 20.000 Ew., die in nicht unerheblichem Umfang aufgrund des Verwaltungsorganisationsprinzips des LVwG (§ 22) Kreisaufgaben wahrnehmen (Verkehrsaufsicht, Bauaufsicht, Rechnungsprüfungsamt, z.T. ÖPNV-Trägerschaft usw.) in vollem Umfang zur Kreisumlage mit herangezogen werden. Es ist gerade nicht ersichtlich, inwieweit andere Kommunen in der Wirkung vergleichbare Besonderheiten aufweisen, denn es handelt sich um eine gesetzliche Differenzierung der Aufgabenträgerschaft. Bei dem Ziel, einen Finanzausgleich an den Aufgaben zu orientieren, darf diese aus dem Verwaltungsorganisationsprinzip resultierende Konstellation nicht ausgeblendet werden. Instrumente wie die Möglichkeit einer differenzierten Kreisumlage oder die Berücksichtigung der Belastungen bei den bei der Dotierung übergemeindlichen Aufgaben könnte ggf. ein Lösungsansatz sein (dies gilt insbesondere mit Blick auf die geringer ausfallenden Schlüsselzuweisungen für die Mittelzentren).

7. *Bei den Fehlbetragszuweisungen wird weder die 80.000-Euro-Grenze angehoben, oberhalb derer das Innenministerium zuständig ist, noch wird bei der Gewährung an Kreise ein Mindestkreisumlagesatz eingeführt. Beiden Schritten mangelte es an Akzeptanz in der kommunalen Familie.*

   Bewertung:
   Die Nichtaufnahme der Regelungen wird begrüßt. Die Zuständigkeit sollte beim Land verbleiben, damit das Land einen eigenen Gesamtüberblick über die Finanzlage der Kommunen erhält und die Regelungen gleichmäßig angewendet werden. Die Einführung von Mindesthebesätzen wird wegen unverhältnismäßigen Eingriffs in das kommunale Selbstverwaltungsrecht abgelehnt.

8. *Der kommunale Investitionsfonds wird nicht abgeschafft, folglich wird das Vermögen des Fonds nicht der Finanzausgleichsmasse zugeführt. In der Arbeitsgruppe haben die kommunalen Vertreter überwiegend seinen Fortbestand gewünscht.*

   Bewertung:
   Zu Recht wird der kommunale Investitionsfonds nicht abgeschafft, weil es sich um einen Einmaleffekt ohne nachhaltige Wirkung handeln würde. Es bedarf eines kommunalen Grundkonsens über die Auflösung oder aber auch Überführung in eigene Bewirtschaftung. Bei steigenden Zinsen und nachlassendem Angebot von Kommunalkrediten wird die Bedeutung des KIF als Finanzierungsinstrument für öffentliche Investitionen steigen.

9. *Ein Schulbaufonds wird nicht wieder eingeführt. Die entsprechenden Bewertungen und gesetzgeberischen Entscheidungen der vergangenen Jahre werden nicht rückabgewickelt. Mit den Schulkostenbeiträgen einschließlich ihres investiven Anteils regelt das Schulgesetz den interkommunalen Finanzausgleich in dieser Aufgabe.*

   Bewertung:
   Der Städteverband Schleswig-Holstein fordert nachdrücklich die Wiedereinführung eines Schulbaufonds. Der Städteverband hat sich bereits in einer Schrift „Stadt und Staat 2020 – Positionen, Erwartungen und Forderungen des Städteverbandes Schleswig-Holstein an den 18. Schleswig-Holsteinischen Landtag und die neue Landesregierung“ dahingehend positioniert, dass die Städte es als unbedingt notwendig ansehen, eine verlässliche Finanzausstattung für die Schulen abzusichern. Dazu gehört es insbesondere, den kommunalen Schulbaufonds beizubehalten bzw. nach dessen Streichung wiedereinzuführen. Die Städte halten es für dringend erforderlich, Schulträger bei großen Investitionen in den Schulbau zu unterstützen und haben sich dafür ausgesprochen, den Schulträgern die Mittel

schülerzahlbezogen als Investitionskostenförderung zuzuweisen. Eine solche Zuweisung gäbe den Schulträgern Planungssicherheit für ihre Investitionen. Die Beschlussfassung in den Ausschüssen und Vorständen von Städtebund und Städtetag haben sich dabei von folgenden Erwägungen leiten lassen:

- Strukturell ist die Zweckzuweisung sachgerecht, weil ein typisierbarer Sonderbedarf gedeckt wird, der bei einer Kommune vorhersehbar ist, aber nicht in jedem Jahr auftritt.

- Die Förderung ist systemgerecht aufgebaut. Die Bauzuschüsse rechtfertigen sich durch den erheblichen Sonderbedarf und durch das Auseinanderfallen von kostenbelasteter Schulträgerschaft und auswärtigem Wohnsitz von Schülerinnen und Schülern.

- Große Investitionen wie z.B. ein Schulneubau (z.B. als Ersatzbau) sind ohne Fördermittel aufgrund der fehlenden Investitionskraft vieler Städte und Gemeinden (namentlich der Konsolidierungshilfeempfänger) nicht aus eigener Kraft zu finanzieren.

- Auf die künftig im Rahmen der Vollkostenabrechnung zu erhebenden Schulkostenbeiträge haben Zuweisungen Dritter eine kostendämpfende Wirkung (Investitionszuweisungen sind als Sonderposten aufzulösen).

- Eine Rückführung in die Schlüsselzuweisungen hätte den Effekt, dass auch Nichtschulträger von den Mitteln profitieren, ohne Schulen vorzuhalten. Ohne gleichzeitige Aufstockung der zentralörtlichen Mittel im FAG käme es zu einer Verschiebung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu Lasten der Schulträger (zentrale Orte).

- Über den Schulbaufonds kann eine Steuerungswirkung erreicht werden.

Legt man dies zugrunde und bedenkt man weiter, dass nach dem Bericht der Landesregierung „Kommunalen Investitionsbedarf beziffern“ vom 08.02.2012 (LT-Drs. 17/2221) bei den kommunalen Körperschaften über 10.000 Ew. in den Jahren 2012-2015 rd. 450 Mio. € Investitionen in die Schulinfrastruktur nach der Finanzplanung vorgesehen sind, erweist sich die Rückführung der Förderung als nicht sachgerecht, zumal eine Reihe von Schulträgern aufgrund der fehlenden eigenen Leistungsfähigkeit nicht in der Lage sein werden, in den Schulbau ohne Förderung zu investieren. Die Städte plädieren deshalb dringend dafür, im Rahmen der parallelen Beratungen der Änderungen des Schulgesetzes, des Haushaltsbegleitgesetzes und der Reformdebatte des Finanzausgleichsgesetzes, ein investives Förderprogramm für die Schulen in Schleswig wieder aufzulegen.

10. *Die Zuweisungen zu den Straßenbaulasten werden weder als Vorwegabzug abgeschafft noch der Betrag in die Teilschlüsselmassen überführt. Auch eine zuletzt diskutierte Erhöhung der im Rahmen des Vorwegabzuges bereitgestellten Mittel erfolgt nicht. Die kommunalen Verbände haben sich im Dialogprozess überwiegend für den Fortbestand des Vorwegabzugs ausgesprochen. Er wird jedoch inhaltlich breiter gefasst, um künftig abhängig von weiteren Entscheidungen gegebenenfalls auch andere Infrastrukturlasten aufnehmen zu können.*

    Bewertung:
    Die investive Wirkung der Zweckzuweisung ginge verloren. Dies wäre nicht im Interesse der Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur. Insoweit wird die Beibehaltung der Zweckzuweisung mit dem breiter gefassten Anwendungsbereich ebenso ausdrücklich begrüßt wie die durch die Regierungsparteien angekündigte Anhebung der Dotierung.

11. *Die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens und zur Förderung der Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen werden nicht in den Landeshaushalt überführt.*

    Bewertung:
    Der Städteverband Schleswig-Holstein gibt es ein deutliches Votum für den Verbleib der Förderung im FAG ab.

12. *Eine verstärkte Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen, die über die bereits vorhandene Förderung aus dem Landeshaushalt hinaus (vgl. GE Artikel 1 § 25) unmittelbar aus der Finanzausgleichsmasse zu finanzieren wäre, wird von der kommunalen Familie abgelehnt.*

    Bewertung:
    Eine etwaige Aufstockung der Förderung sollte durch Aufstockung von Landesmitteln erfolgen.

VI. Weitere Vorschläge des Städteverbandes Schleswig-Holstein

1. Ergänzung des § 18 GE (Schulkindbetreuung)

Der Städteverband Schleswig-Holstein möchte noch einmal eindringlich dafür werben, mit Blick auf die Schulkindbetreuung im Rahmen des § 18 FAG die Möglichkeit eines flexiblen Mitteleinsatzes zu gewährleisten. In vielen großen Schulträgersystemen vollzieht sich zurzeit der Umbau von der Hortbetreuung zum Ausbau der offenen Ganztagsschulen. Die gegenwärtigen Finanzierungsregelungen lassen eine Umwidmung von Hortmitteln für den Ausbau der offenen Ganztagsschule nicht zu.

Deshalb sollte die gesetzliche Regelung vorsehen, dass die Kreise und kreisfreien Städte den Anteil der Zuweisung für die Schulkindbetreuung sowohl an Träger von Kindertageseinrichtungen (Horte) als auch an Träger von Betreuungsangeboten in Schulen mit Primarstufe und in offenen Ganztagsschulen weiterleiten können. Durch die Kann-Regelung würde allein die Möglichkeit des flexiblen Mitteleinsatzes sichergestellt, ohne systemische Vorfestlegungen zu treffen.

2. Fortführung der Möglichkeit von Aufnahme von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten

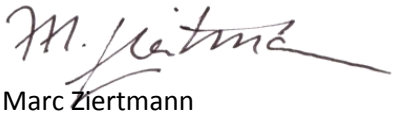
Der Städteverband Schleswig-Holstein plädiert für eine Fortführung der auf Grundlage des Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetzes vom 30. Dezember 2011 (GVOBl. S. 74) in Artikel 2 geschaffenen Möglichkeit Kredite zur Ablösung von Kassenkrediten bis zur Höhe des Bestandes an Kassenkrediten (Stichtagsregelung) bei entsprechender Festsetzung in der Haushaltssatzung.

Abschließend dankt der Städteverband Schleswig-Holstein dem Innenministerium für den umfangreichen dialog- und konsensorientierten Prozess, der zu der Entstehung und Fortentwicklung des Gesetzentwurfs geführt hat. Auch wenn das Ergebnis in einigen Punkten strittig bleibt, ist das Verfahren insoweit beispielgebend und maßstabsetzend für andere Gesetzgebungsvorhaben der Landesregierung. Dies gilt insbesondere für die Transparenz des Verfahrens und die erstellten Unterlagen sowie angebotenen Aufklärungstermine in Gremien.

Fazit:

Der Finanzausgleich auf Grundlage des Gesetzentwurfs erfüllt die verfassungsrechtlichen Kriterien des Art. 49 Abs.1 LV deutlich besser als das bisherige System.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Marc Ziertmann
Stellv. Geschäftsführer